LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE NEL 2019: DAL DIALOGO CON I GIUDICI RIMETTENTI AL NODO DELLA LEALE COLLABORAZIONE

Posted on 30 Aprile 2020 by Elisa Cavasino

Categories: Democrazia e contabilità, Equilibrio e sostenibilità, Osservatorio Corte Costituzionale
Tags: corte costituzionale, diritti fondamentali, equilibrio di bilancio, leale collaborazione

di Elisa Cavasino

Riceviamo e volentieri pubblichiamo un commento della Professoressa Elisa Cavasino (Università degli Studi di Palermo) in merito alla relazione annuale sulla giurisprudenza della Corte costituzionale per il 2019, ad opera della Pres. Marta Cartabia.

Il file della relazione è visualizzabile e scaricabile a questo link: *clicca qui*

Buona lettura dalla Redazione.

La giustizia costituzionale nel 2019: dal dialogo con i giudici rimettenti al nodo della leale collaborazione

di *Elisa Cavasino*

Nella relazione annuale sulla giurisprudenza della Corte costituzionale per il 2019 s'intravede **una Corte costituzionale stabilmente "aperta"** alla società; capace di avvicinarsi alla comunità politica e di fare esperienza delle fragilità che essa presenta.

Nella presentazione della relazione resa dalla Presidente della Corte costituzionale, si sottolinea che le nuove forme di comunicazione fra Corte e società hanno «radicato nei giudici e in molti protagonisti della giustizia costituzionale la persuasione che **una Corte aperta** sia foriera di **una giustizia costituzionale più ricca**. I benefici recati dall'esperienza della Corte "in uscita" sono entrati a far parte del patrimonio della giustizia costituzionale. **Il «viaggio in Italia della Corte costituzionale» continuerà e troverà nel tempo nuove modalità di esprimersi secondo tutte le sue potenzialità**» (p. 4, enfasi aggiunta). È proprio per tale ragione che, nel corso del 2019, la Corte costituzionale ha esitato una importante riforma delle norme integrative.

Ma non è su questo aspetto, pur di enorme interesse perché gravido di conseguenze sulla struttura dei giudizi dinanzi alla Corte, che qui si vuole sollecitare una riflessione, quanto piuttosto, su un altro versante del "dialogo" cui la Corte costituzionale si è aperta.

Si tratta di quell'aspetto del "dialogo" che è ben noto da tempo poiché è sicuramente di strategica

importanza per assicurare effettività ad una Costituzione: il dialogo fra giudici, Corte, Legislatore (o Legislatori, negli ordinamenti "policentrici" o "federali").

In particolare, per i giudizi sulle leggi, un dialogo costante con i giudici presuppone una continua e rinnovata riflessione sulla disciplina dell'accesso al giudizio di costituzionalità ed un atteggiamento proattivo soprattutto da parte dei giudici che hanno il potere di attivare il giudizio di legittimità costituzionale. È ben noto che il dialogo con i giudici è stato caratterizzato da momenti di apertura e da chiusure se non anche da conflittualità, derivanti o da una interpretazione più rigorosa della disciplina sull'accesso al giudizio sulle leggi in via incidentale o da tecniche decisorie non sempre ritenute dalle supreme magistrature, in particolare, rispettose della funzione nomofilattica.

In questa fase può dirsi che, anche il 2019, si è caratterizzato per «**un atteggiamento meno formalistico della Corte circa il controllo sui requisiti di ammissibilità delle questioni incidentali**, sicché **la diminuzione delle pronunce di inammissibilità** e il corrispondente aumento delle risposte nel merito da parte della Corte alla domanda di giustizia costituzionale presente nella società e nelle aule giudiziarie potrebbe aver incoraggiato i soggetti interessati a rivolgersi alla Corte, a partire dai giudici rimettenti», come viene rimarcato nella presentazione della relazione (p. 5 cfr. Corte cost. n. 196 del 2018 e 18 del 2019 per quanto riguarda in particolare l'accesso incidentale da parte del giudice contabile nell'esercizio della funzione di controllo). Per quanto concerne i giudici rimettenti, si ritiene «particolarmente significativa» la circostanza che «in occasioni sempre più numerose siano la Corte di cassazione, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti a interpellare la Corte costituzionale. **Si conferma così la preziosa propensione delle supreme corti del nostro ordinamento a collaborare per il comune fine di diffondere i principi costituzionali in profondità in ogni piega dell'ordinamento»** (p. 5, enfasi aggiunta, della presentazione della relazione).

La presentazione dell'attività della Corte costituzionale nel 2019, tuttavia, qui non ci consegna certezze, ma prospetta solo un nesso fra il dialogo in atto fra giudici, Corte e legislatore ed una «crescita del volume delle attività della Corte» (p. 5) cui, si deve guardare con favore ed interesse.

In effetti, non si può non auspicare che questa linea di tendenza, sul versante del dialogo, relativa all'interpretazione dei presupposti e delle condizioni per l'accesso al controllo di costituzionalità delle leggi, si consolidi, sia attraverso la continua azione di tutte le magistrature, sia attraverso una giurisprudenza costituzionale non troppo incline a pronunciare decisioni d'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale ad essa rimesse.

Appare pure importante sottolineare poi alcuni concetti chiave valorizzati nella presentazione e nei documenti ad essa allegati per sottoporli ad una riflessione comune sulle "scelte tragiche" che nel presente e nel futuro prossimo saremo chiamati a compiere come comunità e come persone, nella sfera pubblica ed in quella privata.

Primo fra tutti il richiamo alla **ricerca di continuità e stabilità dell'ordinamento costituzionale**, nella cornice europea, in un momento di grave emergenza. Queste scelte andranno compiute nel rispetto del principio **solidarietà, declinato, sul piano delle relazioni fra enti ed organi della Repubblica, nei termini della leale collaborazione**. Quest'ultimo è il *versante* del dialogo che presenta ancora aspetti piuttosto critici, come dimostra, peraltro, il tipo di dialettica politica ed

istituzionale fra Enti territoriali nel corso dell'emergenza sanitaria in atto.

La presentazione della relazione avverte che anche nelle contingenze più gravi, nel momenti di crisi più profonda, devono essere il dialogo e, dunque, la **leale collaborazione, risvolto della solidarietà, i principi che guidano l'azione di chi opera per assicurare la tenuta dell'ordine repubblicano** poiché la Costituzione italiana «non contempla un diritto speciale per lo stato di emergenza» (p. 25).

Le forme costituzionali di distribuzione del potere ed il bilanciamento fra diritti costituzionali, in altre parole, non prevedono la sospensione dell'ordine costituzionale «ravvisando all'interno di esso quegli strumenti che permettessero di modulare i principi costituzionali in base alle specificità della contingenza: **necessità, proporzionalità, bilanciamento, giustiziabilità e temporaneità sono i criteri con cui, secondo la giurisprudenza costituzionale, in ogni tempo deve attuarsi la tutela "sistemica e non frazionata" dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione e dei relativi limiti**» (p. 25 enfasi aggiunta).

In questo contesto, la Corte costituzionale, però, a differenza di altri Organi costituzionali, «non è tanto mediatrice diretta dei conflitti tra diritti o principi, quanto piuttosto **garante del quadro d'insieme entro il quale la mediazione deve compiersi ad opera delle istituzioni politiche**, che rispondono in ultima analisi ai cittadini» (p. 6).

Veniamo così al **nodo del dialogo con il Legislatore e fra Enti territoriali**. **Se il dialogo con i giudici appare consolidarsi in questi anni, quello con fra Corte e Legislatore e fra Enti territoriali appare essere ancora poco "strutturato", nonostante sin dall'entrata in vigore della riforma costituzionale del titolo V, parte II, della Costituzione (nel "lontano" 2001) la Corte costituzionale sia stata impegnata a lungo nel definire forme e *limiti* della leale collaborazione fra Legislatori (e più in generale, fra Enti e poteri costituzionali). I limiti del metodo della leale collaborazione emergono con chiarezza dal documento allegato alla relazione relativo ai moniti al Legislatore.**

Non a caso, proprio in alcune delle pagine della giurisprudenza costituzionale di maggiore interesse di questi ultimi anni, quelle del che tracciano un profilo del *bilancio* come *bene pubblico* e del *diritto del bilancio* come architrave di un ordinamento democratico-rappresentativo, si evidenziano anche **i limiti della leale collaborazione**.

Qui la giurisprudenza costituzionale ci ha offerto gli strumenti necessari per rendere effettivo il principio di **responsabilità politica e per tracciare il confine fra *politica* e *diritto costituzionale*. Questi strumenti sono stati individuati nel contesto costituzionale dei limiti che incontrano le attribuzioni del Legislatore; del Giudice amministrativo e contabile; del Giudice delle leggi, in un ordinamento costituzionale aperto all'integrazione sovranazionale e volto a realizzare fini fondamentali di trasformazione sociale ed economica.**

Non va dimenticato che la Costituzione italiana è una costituzione trasformatrice aperta, informata al principio di separazione dei poteri collocato in una Costituzione rigida e garantita, principio organizzativo proprio delle democrazie pluraliste.

Ora, nell'appendice sui "moniti" al Legislatore espressi dalla Corte costituzionale nel 2019 viene ben rappresentato quanto ancora sia necessario per consolidare questo dialogo e di utilizzare gli strumenti emersi nelle pronunce rese dalla Corte costituzionale sui parametri

costituzionali espressi negli articoli 81, 97, 117 e 119 Cost.

Se ci si sofferma su questa giurisprudenza si può trarre in modo piuttosto chiaro la conclusione che sebbene la categoria concettuale del bilancio come bene pubblico sia ormai una pietra angolare del nostro ordinamento costituzionale, essa, tuttavia, attende ancora di essere *introiettata* nel dibattito politico e tradotta in forme giuridicamente adeguate dai Legislatori statale e regionale.

Qualificare il bilancio come un *bene pubblico*, significa attribuire ai processi normativi ed amministrativi che sono volti ad approvare i bilanci di tutti gli Enti che compongono la Repubblica la caratteristica di processi democratici in cui si rappresentano le scelte politiche fondamentali compiute dagli organi della rappresentanza politica a tutti i livelli di governo su risorse, funzioni e diritti costituzionali.

I parametri costituzionali prima citati, in altri termini, sono la cornice normativa entro cui compiere queste scelte politiche essenziali per la comunità e la persona e sono **interdipendenti con i principi costituzionali democratico, di uguaglianza, solidarietà e centralità della persona (articoli 1, 2, 3 Cost.)**.

In altre parole, questa immagine del diritto del bilancio che ci restituisce la giurisprudenza costituzionale è la riprova che il nostro quadro costituzionale non nega affatto un ruolo centrale al decisore politico, ma lo instrada verso il perseguimento dei fini costituzionali nel medio e nel lungo periodo: gli chiede scelte strategiche, non miopi, non contingenti, ma adeguate ed all'altezza del progetto costituzionale del 1948.

Tali scelte sono guidate dal *principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio.*

Questo principio è funzionale a rendere *possibile* il perseguimento dei fini costituzionali affidati agli Enti territoriali: a rendere *sostenibili* le scelte di bilancio.

In molte pronunce del 2019 (alcune peraltro sono decisioni di accoglimento) emerge ancora una volta quell'indirizzo giurisprudenziale che qualifica l'**equilibrio di bilancio non come pareggio contabile ma come *comprovata* ricerca di un equilibrio economico-finanziario nel medio-lungo periodo per assicurare cogenza al principio di solidarietà** fra generazioni e intragenerazionale (Corte cost. n. 18 del 2019) e al principio di **leale cooperazione fra Enti** (Corte cost. n. 6 del 2019), **che, ove non rispettato, tuttavia, impone di garantire il rispetto dei principi costituzionali sul rapporto fra persona, comunità, poteri pubblici (Corte cost. n. 62 del 2020)**

Ecco perché, per realizzare tale equilibrio nel rispetto della linea di confine che la Costituzione traccia tra *politica* e *giurisdizione (costituzionale e contabile in particolare)*, la giurisprudenza costituzionale di questi ultimi anni individua nella **contabilità di mandato** lo **strumento** che assicura il buon funzionamento del circuito di **responsabilità politica (Corte cost. n. 18 del 2019), la *verifica* dei risultati** delle decisioni sulle politiche pubbliche (**Corte cost. n. 61 del 2018**) e prefigura un ***irrigidimento*** delle scelte di bilancio (Corte cost. n. 62 del 2020 con riferimento ai LEP posti a presidio dell'uguale esercizio del diritto alla salute).

Se si osserva quanto denso di pronunce in materia di diritto del bilancio sia anche l'allegato alla relazione del 2019 che riguarda "i moniti" al Legislatore, si comprende bene quanto sia fondamentale il ruolo del Legislatore e la sua capacita di dialogo con la Corte e gli Enti territoriali in questa materia, per rendere pienamente effettivi tali principi costituzionali.

Più precisamente, la giurisprudenza costituzionale del 2019 sui moniti al Legislatore, oltre ad alcune pronunce depositate nei primi mesi del 2020, confermano (se ancora ce ne fosse bisogno) che **i Legislatori statale e regionale non hanno ancora pienamente ottemperato a quanto la Costituzione *domanda*** in materia di contabilità e bilancio, ossia, di strutturare la disciplina sub-costituzionale ed i bilanci alla luce dei **principi di trasparenza dei bilanci e di proporzione fra risorse e funzioni**.

Trasparenza e proporzione fra risorse e funzioni implicano, infatti, da un lato, una **chiarezza e rigore tassonomico nella formulazione delle regole di contabilità e bilancio** che ancora mancano nella disciplina in vigore (**Corte cost. n. 105 del 2019**) e, dall'altro, lo svolgimento di una **sana dialettica democratica** fra maggioranza e opposizione: quella prefigurata dall'**art. 72 Cost.** (**Corte cost. n. 17 del 2019 e 60 del 2020**).

Inoltre, **i Legislatori devono intervenire *a valle di un dialogo* fra Enti** che compongono la Repubblica che **sia condotto alla luce del principio di leale collaborazione. Soltanto così la cooperazione fra differenti livelli di governo depositari di funzioni strumentali alla garanzia dei diritti costituzionali e di clausole costituzionali che richiedono di *misurare* il *costo* dei diritti costituzionali può assicurare effettiva tutela a questi ultimi** (art. 117 c. 2° lett. m) Cost. e 119 Cost., su cui cfr. **Corte cost. n. 62 del 2020 e n. 6 del 2019**).

Questo versante del dialogo, laddove non ancora strutturato, deve ricevere continue sollecitazioni da parte di organi chiamati ad applicare la disciplina di contabilità e bilancio, dunque, in particolare dal Giudice contabile e dal Giudice amministrativo, laddove investiti di questioni relative alla tutela dei diritti e al rispetto delle diverse competenze e funzioni degli Enti territoriali. L'intervento del giudice costituzionale, in questi casi, risponde ad una pressante domanda di giustizia costituzionale cui in via ultimativa, tuttavia, solo il Legislatore può offrire una risposta strutturata nell'esercizio della propria discrezionalità.